

Mexiko und die NAFTA: zehn Jahre Erfahrungen; die mexikanischen Erwartungen an das Nordamerikanische Freihandelsabkommen haben sich nur teilweise erfüllt

Sangmeister, Hartmut; Melchor Del Río, Amaranta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sangmeister, H., & Melchor Del Río, A. (2004). *Mexiko und die NAFTA: zehn Jahre Erfahrungen; die mexikanischen Erwartungen an das Nordamerikanische Freihandelsabkommen haben sich nur teilweise erfüllt*. (Brennpunkt Lateinamerika, 6). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444786>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 6

15. März 2004

ISSN 1437-6148

Mexiko und die NAFTA: Zehn Jahre Erfahrungen

Die mexikanischen Erwartungen an das Nordamerikanische Freihandelsabkommen haben sich nur teilweise erfüllt

Hartmut Sangmeister / Amaranta Melchor del Río

Bei der Cumbre Extraordinaria de las Américas, dem außerordentlichen Gipfeltreffen der 34 Staats- und Regierungschefs aus den beiden Amerikas, am 12./13. Januar 2004 in der mexikanischen Stadt Monterrey hätte man auch den 10. Geburtstag des am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA feiern können. Denn bei dem Gipfeltreffen in Monterrey stand erneut auch das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA/FTAA zur Diskussion, das nach den anfänglichen Vorstellungen der USA weitgehend dem NAFTA-Vorbild entsprechen sollte. Bei dem Monterrey-Treffen haben jedoch weder der Gastgeber Mexiko noch die Gäste aus den beiden Amerikas Grund zum Feiern gesehen. Schon bei dem 8. ALCA-Ministertreffen im November 2003 in Miami war deutlich geworden, dass erhebliche lateinamerikanische Vorbehalte gegen ein umfassendes panamerikanisches Freihandelsabkommen unter Führung der Wirtschaftssupermacht USA bestehen. Auch in Mexiko mehren sich die kritischen Stimmen. Denn die anfangs hochgesteckten mexikanischen Erwartungen an das Freihandelsbündnis mit den nördlichen Nachbarn haben sich nur teilweise erfüllt. Zehn Jahre nach Gründung der NAFTA fällt die Bilanz des Nord-Süd-Bündnisses für Mexiko zwiespältig aus.

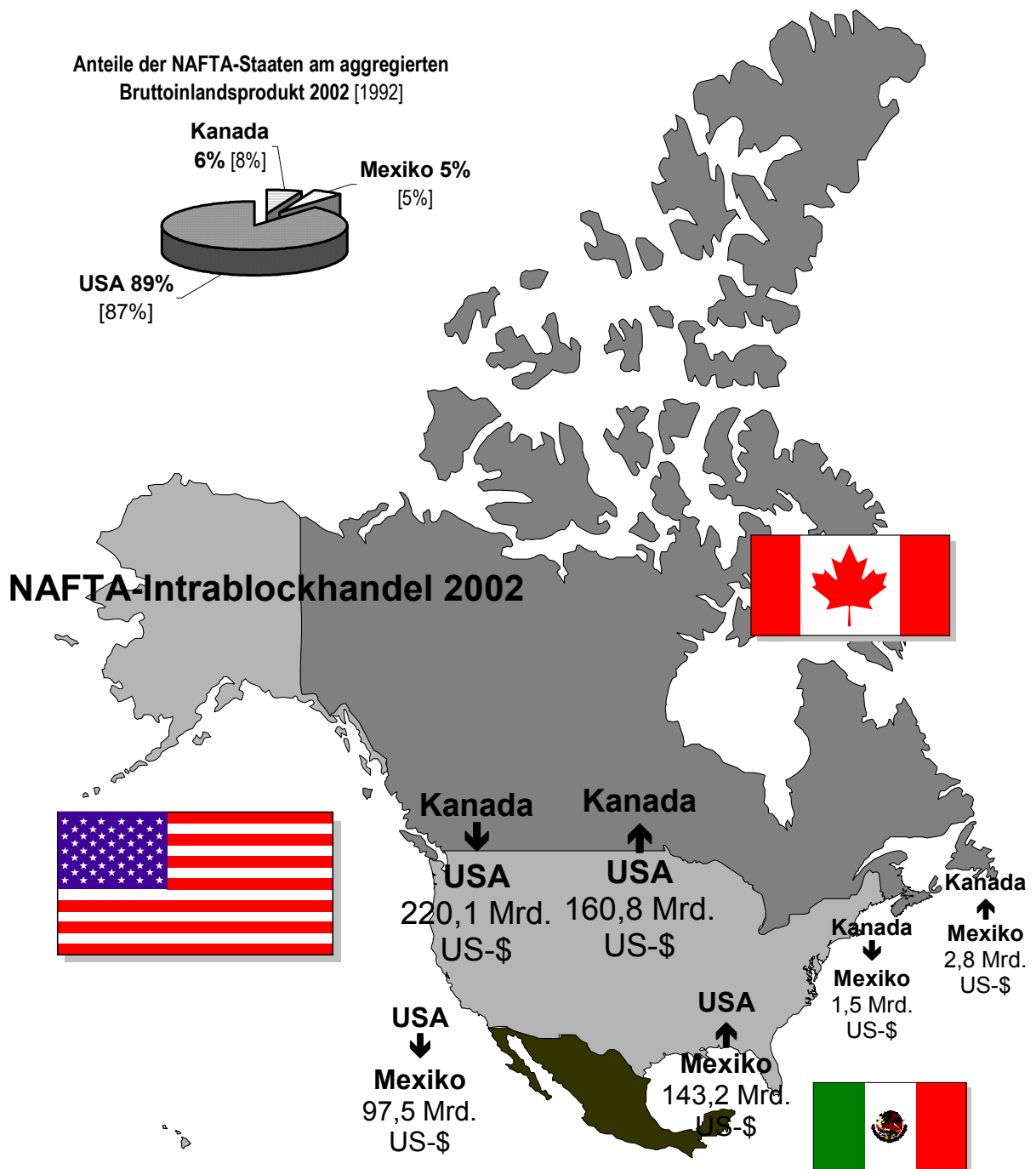
Der Beginn einer nicht sehr langen Freundschaft

Als am 1. Januar 1994 das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA/TLCAN (*North American Free Trade Agreement / Tratado de Libre Comercio de América del Norte*) in Kraft trat, schienen für Mexikos Wirtschaft goldene Zeiten zu beginnen. Mit dem Freihandelsabkommen wurde mexikanischen Exporteuren das Tor zur größten Volkswirtschaft der Welt weiter geöffnet. Von dem Abbau der Handelsbarrieren konnte auch ein Beitrag zur Modernisierung und Produktivitätssteigerung der mexikanischen Volkswirtschaft erwartet werden, da vermehrt

US-Kapital, Technologie und Management-Know-how in das Land südlich des Río Grande strömen würden. Zudem errang Mexiko durch das Freihandelsabkommen mit den beiden nordamerikanischen Industrieländern Kanada und USA einen Sonderstatus innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer. Denn der mexikanischen Regierung unter dem Präsidenten Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) war erstmalig der Abschluss eines Nord-Süd-Wirtschaftsbündnisses gelungen, und mit der Aufnahme in die *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) am 18. Mai 1994 schien Mexiko endgültig in dem Club der wohlhabenden Länder angekommen.

NAFTA-BASISDATEN 2002

	Kanada	Mexiko	USA
Bevölkerung (in Mio.)	31,414	100,921	288,369
Bruttoinlandsprodukt (in Mrd. US\$)	715,692	637,205	10.416,818
Bruttonationaleinkommen pro Kopf (in US\$)	22.300	5.910	35.060
Exporte von Waren und Dienstleistungen (in Mrd. US\$)	298,672	173,422	971,914



Nach nur 14-monatigen Verhandlungen markierte die Unterzeichnung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens am 12. August 1992 einen tiefen Positionswechsel der mexikanischen Außenpolitik, die über Dekaden hin die nationale Eigenständigkeit betont und dabei insbesondere auf Distanz gegenüber den USA geachtet hatte. Denn nicht vergessen war, dass Mexiko im 19. Jahrhundert – 1848 im Frieden von Guadalupe Hidalgo und 1854 im Gadsden-Kaufvertrag – fast die Hälfte seines Territoriums an die USA hatte abtreten müssen.

Der erfolgreiche Abschluss der NAFTA-Verhandlungen in relativ kurzer Zeit war um so bemerkenswerter, als während der langen Dekaden importsubstituierender Industrialisierung und staatsinterventionistischer Wirtschaftspolitik jegliches Freihandels-Projekt in Mexiko auf parteiübergreifende Ablehnung gestoßen wäre. So war beispielsweise noch während der Präsidentschaft von José López Portillo (1976-1982) gegen einen Beitritt Mexikos zu dem auf multilateralen Zollabbau gerichteten *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) entschieden worden. Erst nach dem offenen Ausbruch der mexikanischen Verschuldungskrise 1982 kam es zu einem entwicklungsstrategischen Paradigmenwechsel. Mit der verstärkten Einbindung in den Weltmarkt durch exportorientierte Strukturanpassung sollte die mexikanische Volkswirtschaft aus der Krise geführt werden. Ein erstes wichtiges Signal für diesen Kurswechsel war der GATT-Beitritt Mexikos im Jahre 1986, ein ökonomisch als noch gewichtiger zu bewertender Meilenstein der erfolgreichen Abschluss des NAFTA-Projektes 1992, gegen das in der Öffentlichkeit kaum prinzipielle Proteste einflussreicher gesellschaftlicher Gruppen bemerkbar wurden. Über das trügerische Bild einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz der neuen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Strategie legten sich freilich schon zeitgleich mit dem Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens Schatten, als am 1. Januar 1994 eine bisher nicht in Erscheinung getretene Guerillaorganisation, das *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), die Stadt San Cristóbal de las Casas im mexikanischen Bundesstaat Chiapas sowie vier umliegende Ortschaften besetzte. Mit der Revolte in Chiapas wurde die scheinbar zwingende wirtschaftspolitische (und außenpolitische) NAFTA-Logik offen in Frage gestellt: Denn NAFTA – so der Vorwurf – diene ausschließlich den Interessen des offiziellen und reichen Mexiko, das nach Norden blicke, während die armen, südlichen Landesteile den Nachteil hätten, und insbesondere die

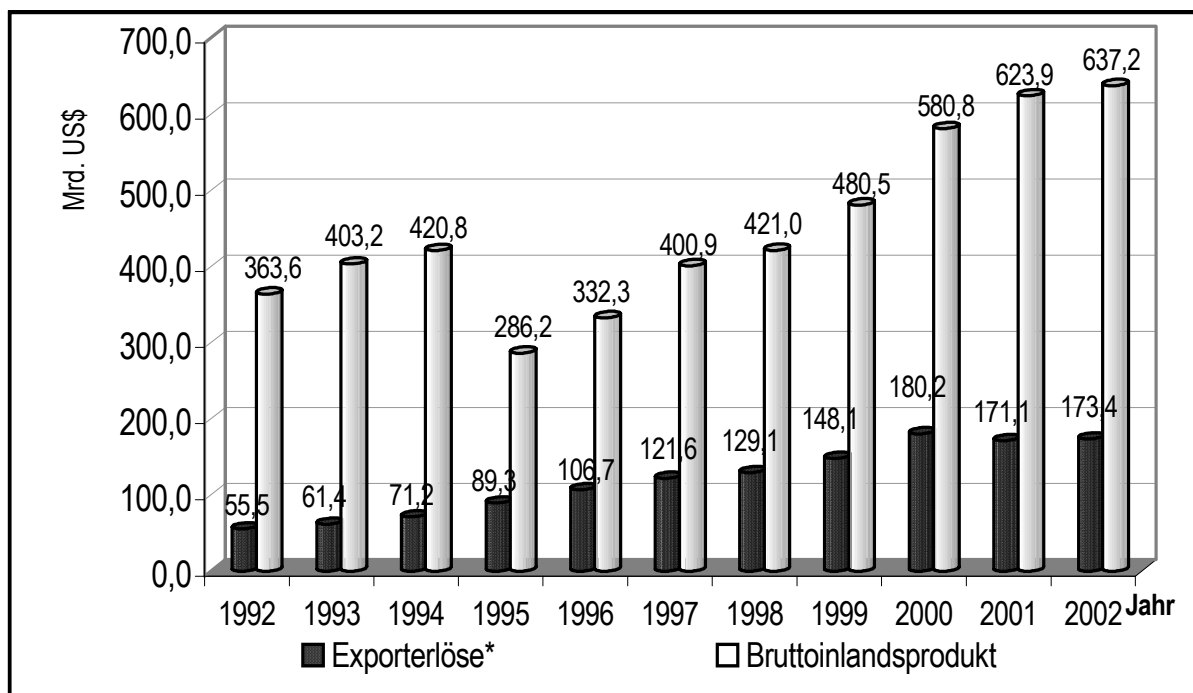
indigene Landbevölkerung die negativen Auswirkungen des Freihandelsabkommens tragen müsse.

Erfüllte Erwartungen ...

Von den Befürwortern eines mexikanischen NAFTA-Beitritts wurde argumentiert, dass Mexiko an den Zug angekoppelt werde, dessen Lokomotive die dynamischste Volkswirtschaft der Welt sei. Die NAFTA-Zugehörigkeit Mexikos sei mithin ein Garant für wirtschaftliches Wachstum und eine Versicherung gegen Wirtschaftskrisen. Mit der Absage an die protektionistische Politik geschlossener Märkte der zurückliegenden Dekaden und mit der Hinwendung zu Freihandel könne Mexiko seine Exportbasis diversifizieren, so dass sich die einseitige Abhängigkeit von Erdöl-Exporten vermindere. Zudem entstünden durch die mit Hilfe von US-Kapital und -Technologie verbreiterte Exportbasis in neuen Produktionsbereichen zusätzliche Arbeitsplätze mit höheren Löhnen.

Tatsächlich haben sich einige dieser optimistischen Erwartungen erfüllt. Das mexikanische Bruttoinlandsprodukt (BIP), das in dem Zeitraum 1980-1990 pro Jahr real nur um durchschnittlich 1,1% gewachsen war, stieg im Durchschnitt der Periode 1994-2003 jährlich um 2,8%. Mit dem im lateinamerikanischen Vergleich überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum avancierte Mexiko ab 2001 zur größten Volkswirtschaft Lateinamerikas und nahm damit den Platz ein, den zuvor traditionell Brasilien inne gehabt hatte. Das mexikanische BIP, das 1994 mit US-\$ 420,8 Mrd. lediglich 77% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung Brasiliens betragen hatte, lag im Jahre 2002 mit US-\$ 637,2 Mrd. deutlich über dem brasilianischen BIP (US-\$ 452,4 Mrd.). Besonders dynamisch entwickelten sich die mexikanischen Erlöse aus dem Export von Waren und Dienstleistungen: Hatten sie 1993, vor dem NAFTA-Beitritt, lediglich 15% des BIP betragen, so erreichten sie im Jahr 2002 über 27% (vgl. Abbildung 1). Auch der enorme Nettozufluss von ausländischen Direktinvestitionen nach Mexiko lässt sich als ein Indiz dafür werten, dass das Land die Chancen regionaler Integration à la NAFTA in besonderem Maße genutzt hat; in den Jahren 1994-2003 wurden in Mexiko nach Angaben der *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL) ausländische (Netto-)Direktinvestitionen in Höhe von rund US-\$ 135 Mrd. getätigt und damit mehr als 27% der insgesamt während dieser Periode in ganz Lateinamerika und der Karibik getätigten Direktinvestitionen ausländischer Anleger.

Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt und Exporterlöse Mexikos 1993-2002
(in Mrd. US-Dollar)



* Exporterlöse für Waren und Dienstleistungen.

Quelle: World Bank, World Development Indicators Online.

Unübersehbar hat sich Mexikos Wirtschaft in den zehn Jahren seit Inkrafttreten der NAFTA gewandelt. Hatten Erdöl und Erdölprodukte Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts noch fast 30% der mexikanischen Exporte ausgemacht, so trugen im Jahr 2000 Industrieprodukte bereits zu mehr als 80% zu den Ausfuhrerlösen des Landes bei. Etwa die Hälfte der mehr als 3,5 Millionen Arbeitsplätze, die seit dem NAFTA-Beitritt in Mexiko neu geschaffen wurden, entstanden in exportorientierten Branchen und/oder im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen. Die vormals stark binnenorientierte mexikanische Wirtschaft hat sich zunehmend internationalisiert. Mexikanische Unternehmen exportierten im Jahr 1999 Waren im Gesamtwert von mehr als US-\$ 137 Mrd. in rund 190 Länder rund um den Globus, von Argentinien (US-\$ 37,3 Mio.) bis Zimbabwe (US-\$ 402 Tsd.). In den Jahren 1997-2002 haben mexikanische Direktinvestoren insgesamt US-\$ 6,8 Mrd. im Ausland angelegt und mexikanische Konzerne wie *Cemex*, *América Móvil*, *Panamco*, *Gruma* oder *Savia* gehören inzwischen zu den 50 größten transnational agierenden Unternehmen aus Entwicklungsländern (UNCTAD, World Investment Report 2003, S.189). *Going global* gilt jedoch nur für eine kleine Minderheit der mexikanischen Unter-

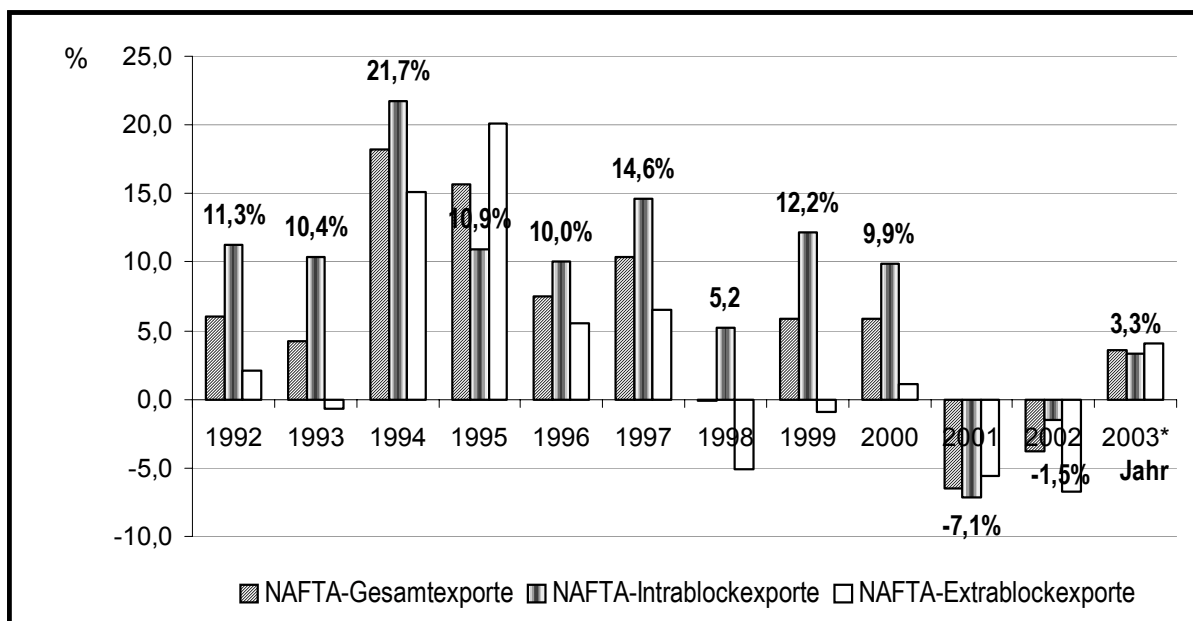
nehmen: Von den rund 2 Millionen offiziell registrierten Unternehmen sind lediglich etwa 37.000 im Exportgeschäft engagiert, wobei mehr als die Hälfte der gesamten Exporterlöse von weniger als einem halben Prozent dieser Unternehmen erzielt wird. Nach Angaben der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) entfielen 2003 schätzungsweise US-\$ 82,5 Mrd. der in Mexiko registrierten Ausfuhrerlöse auf 7.000 Unternehmen, bei denen es sich mehrheitlich um Tochtergesellschaften transnationaler Unternehmen handelt, deren Exportgeschäfte zu mehr als zwei Dritteln aus grenzüberschreitenden intraindustriellen Lieferungen bestehen.

Die im lateinamerikanischen Vergleich überdurchschnittliche Wachstumsdynamik der mexikanischen Volkswirtschaft in den ersten Jahren nach 1994 lässt sich zumindest partiell mit dem aus der neoklassischen Integrationstheorie bekannten „transitorischen Wachstumsbonus“ erklären, der nach dem Beitritt zu einem regionalen Integrationsbündnis zu erwarten ist. Das hohe Exportwachstum Mexikos während der zurückliegenden Jahre wurde tatsächlich überwiegend von dem Handel mit den nördlichen NAFTA-Partnern getragen. Unmittelbar nach Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens, 1994, wuchs der Intra-Blockhandel zwischen den Mitgliedsländern

des Nordamerikanischen Freihandelsbündnisses um spektakuläre 22%, aber diese Dynamik hat sich in den folgenden Jahren deutlich abgeschwächt (vgl. Abbildung 2). Von dem Konjunkturunbruch in den USA im Jahr 2001 ist der Außenhandel zwischen den Bündnispartnern deutlich stärker betroffen worden als deren Ausfuhren in die übrige Welt. Vor allem in Mexiko, das inzwischen fast 90% seiner Exporte in den USA

absetzt, werden die dortigen Konjunkturschwankungen verstärkt spürbar. Dies gilt zumindest für Konjunkturabschwünge; denn von dem Konjunkturaufschwung, der 2003 in den USA einsetzte, konnte die mexikanische Außenwirtschaft nur verhalten profitieren. Während Mexiko 2003 seine Gesamtexporte um 1,8% steigern konnte, wurde für die Ausfuhren in die NAFTA-Partnerländer nur ein Zuwachs von 0,8% registriert.

Abb. 2: Wachstumsraten der NAFTA-Gesamtexporte und der Intrablockexporte 1992-2003 (in Prozent)



* Vorläufige Werte.

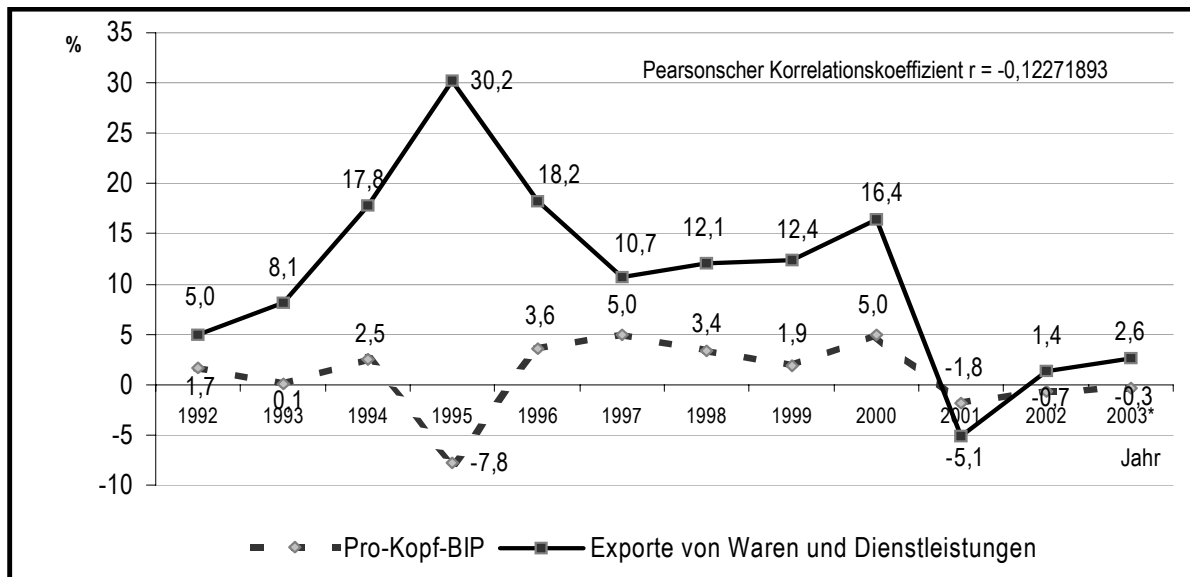
Quelle: Inter-American Development Bank (2003): *Integration and Trade in the Americas: A Preliminary Estimate of 2003 Trade*, Periodic Note, Washington, D.C., December 2003.

...und enttäuschte Hoffnungen

Das Nordamerikanische Freihandelsbündnis hat Mexiko zweifellos wirtschaftliches Wachstum, technischen Fortschritt und ausländisches Kapital gebracht. Schätzungen der Weltbank zu Folge wäre das mexikanische Pro-Kopf-Einkommen ohne NAFTA heute um bis zu fünf Prozent niedriger, die Exporte um 25% und die ausländischen Direktinvestitionen sogar um 40% geringer. Tatsächlich hat sich das mexikanische Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf der Bevölkerung in den Jahren 1992-2002 deutlich erhöht, von 3.820 US-Dollar auf 5.910 US-Dollar. Aber hin-

ter den Durchschnittswerten des Pro-Kopf-Einkommens wird nicht erkennbar, dass mehr als ein Drittel der Einwohner Mexikos noch immer in Armut lebt und von den sich mit der NAFTA eröffnenden wirtschaftlichen Chancen bislang nicht profitieren konnte. Denn von der Handelsliberalisierung sind nur die am weitesten entwickelten Regionen und Branchen des Landes begünstigt worden. Ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Exportdynamik und den Wachstumsraten des mexikanischen Pro-Kopf-BIP lässt sich für die Jahre 1992-2003 empirisch ohnehin nicht nachweisen (vgl. Abbildung 3).

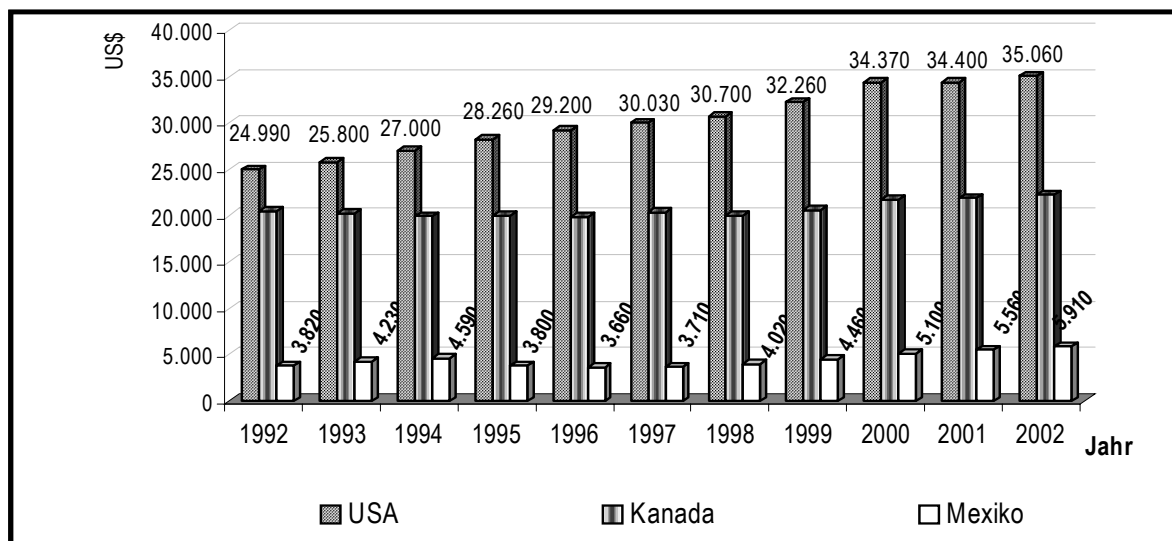
Abb. 3: Wachstumsraten des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts und der Exporterlöse Mexikos 1992- 2003 (in Prozent)



* Vorläufiger Wert.

Quelle: World Bank, World Development Indicators Online.

Abb. 4: Bruttonationaleinkommen pro Kopf der NAFTA-Staaten 1992-2002 (in US-Dollar)



Quelle: World Bank, World Development Indicators Online.

Auch die ursprünglich in Mexiko gehegte Erwartung, dass das Freihandelsbündnis mit den USA und Kanada die Wohlstandskluft gegenüber den nördlichen Nachbarn abbauen würde, hat sich nicht erfüllt. Nach wie vor beträgt das Pro-Kopf-Einkommen in den USA rund das Sechsfache des mexikanischen Pro-Kopf-Einkommens. Hatte das mexikanische Pro-Kopf-Einkommen 1993 mit US-\$ 4.230 lediglich 16,4% des Pro-Kopf-Einkommens der USA betragen, so erreichte es auch 2002 mit US-\$ 5.910 nur 16,9% des US-Vergleichswertes; nach der mexikanischen *Peso*-

Krise von 1994/95 war das BNE pro Kopf der Bevölkerung Mexikos zeitweilig sogar auf fast 12% des entsprechenden Wertes für die USA abgesunken (vgl. Abbildung 4). Während die USA ihren überwältigenden Anteil an der aggregierten Wertschöpfung der drei NAFTA-Staaten noch leicht steigern konnten, von 87% im Jahr 1992 auf 89% in 2002, blieb Mexikos Anteil an dem BIP der Freihandelszone mit 5% konstant, und Kanada büßte – gemessen an seinem BIP-Beitrag – innerhalb des Bündnisses relativ an ökonomischer Bedeutung ein.

Der vorherrschenden Wirtschaftstheorie zu Folge wäre von einem Freihandelsbündnis à la NAFTA tendenziell eine gleichmäßigere Einkommensverteilung zu erwarten. Denn entsprechend dem *Heckscher-Ohlin-Samuelson*-Modell müsste es innerhalb des Freihandelsraumes zu einer Verlagerung von Produktionsprozessen niedriger technologischer Komplexität in das Niedriglohnland (Mexiko) kommen, wo nicht oder gering qualifizierte Arbeit relativ reichlicher vorhanden ist als in den anderen Mitgliedsländern (Kanada und USA). Steigende Nachfrage nach dieser Arbeit in dem Niedriglohnland würde dann zu einem Lohnanstieg führen, bei gleichzeitig sinkender Entlohnung für höher qualifizierte Arbeit in Folge rückläufiger Nachfrage, da die damit produzierten Güter jetzt verstärkt importiert würden; im Laufe der Zeit komme es mithin zu einer vertikalen Lohnnivellierung und die Ungleichverteilung der Einkommen schwäche sich ab. Mit der bislang verfügbaren empirischen Evidenz lässt sich diese für Mexiko theoretisch zu erwartende Entwicklung allerdings nicht bestätigen. Die Lohnspreizung hat sich eher noch verstärkt und nach wie vor weist Mexiko eine der stärksten Einkommenskonzentrationen in Lateinamerika auf. Lohnerhöhungen für nicht oder gering Qualifizierte haben sich auf die *maquiladoras* beschränkt, auf die Produktionsstätten, die hauptsächlich von US-amerikanischen Unternehmen in den nördlichen Grenzregionen Mexikos errichtet wurden, um dort ausländische Vorprodukte von billigen Arbeitskräften verarbeiten zu lassen und dann zollfrei zu reexportieren. Hier liegt das Lohnniveau inzwischen um das Fünffache über dem nationalen Durchschnitt, mit der Folge, dass es bereits zu Produktionsverlagerungen der *maquila* in zentralamerikanische Länder und in asiatische Länder kommt, wo die Löhne niedriger sind, die Vorprodukte billiger, die Steuerbegünstigung attraktiver und sogar der Strom gelegentlich gratis geliefert wird. Schätzungsweise bis zu 70% der Arbeitsplätze, die 2002 in *maquiladoras* abgebaut wurden, gingen an die zunehmende asiatische Konkurrenz, vor allem an China.

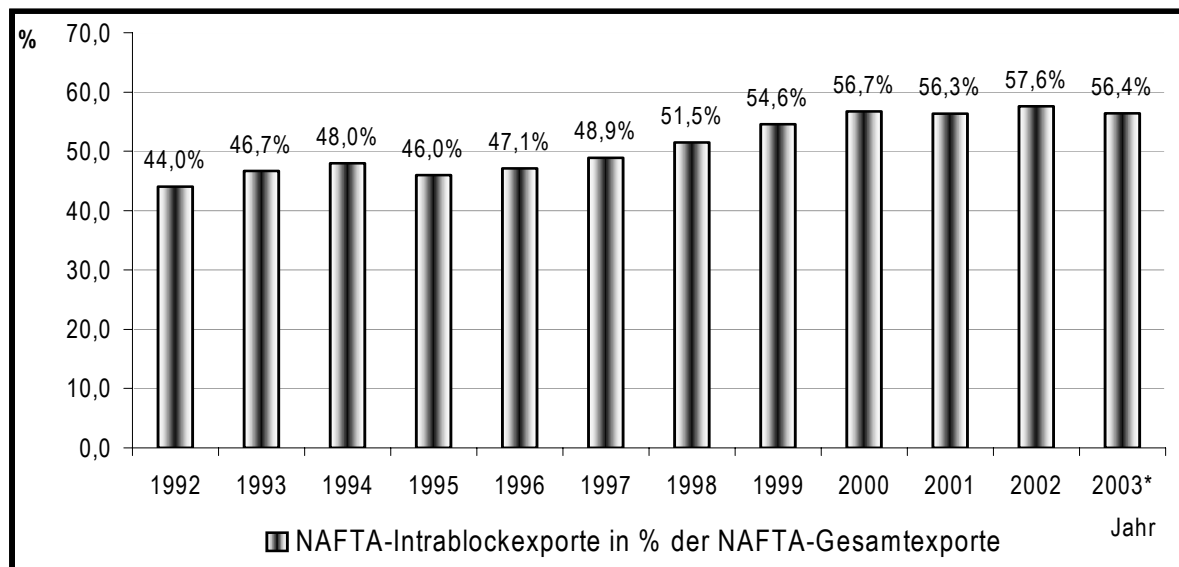
Auch nach zehn Jahren mexikanischer NAFTA-Mitgliedschaft hat sich die Hoffnung auf mehr und besser bezahlte Arbeitsplätze kaum erfüllt. OECD-Berechnungen zu Folge sind 56% der Mexikanerinnen und Mexikaner in der Altersgruppe von 15 bis 24 Jahren arbeitslos und ohne Ausbildung. Die Anzahl der im informellen Sektor Beschäftigten erreichte 2003 schätzungsweise 19,5 Millionen; in Regionen wie Hidalgo, Tlaxcala

oder Puebla waren fast 70% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in diesem Sektor tätig.

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens und mit dem Auslaufen der Übergangsfristen zum Ende des Jahres 2002, die für den Agrarsektor vereinbart worden waren, hat sich die innermexikanische Kritik an dem NAFTA-Abkommen merklich verstärkt, was nicht ohne Rückwirkungen auf die zivilgesellschaftliche Debatte über das Projekt einer panamerikanischen Freihandelszone (ALCA/FTAA) – bleibt. Während die mexikanische Regierung in ihren offiziellen Verlautbarungen das ALCA-Projekt nach wie vor positiv beurteilt und dabei insbesondere auf die Chancen einer stärkeren Diversifizierung der Exporte verweist, stehen für die Interessenvertretungen der kleinen und mittleren Unternehmen die Risiken des verschärften Wettbewerbs mit anderen lateinamerikanischen Anbietern auf den US-Märkten im Vordergrund. Und mexikanische Produzenten von Weizen, Gerste, Bohnen, Mais, Soja oder Sorghum befürchten, auf den heimischen Märkten gegenüber den zollfreien Importen dieser Produkte aus den USA nicht mehr wettbewerbsfähig zu sein, wenn mit dem im Mai 2002 von US-Präsident George W. Bush unterzeichneten *Farm Security and Rural Investment Act* („Farm Bill“) die Subventionierung der US-Landwirtschaft noch verstärkt wird.

Beim NAFTA-Projekt waren in Mexiko von Anfang an Missverständnisse und Wunschdenken mit im Spiel. Das Abkommen ist nach den Vorstellungen der USA als reines Präferenzhandelsabkommen gestaltet und zielt nicht auf einen gemeinsamen Markt mit der Verpflichtung zur Harmonisierung der Handelspolitik gegenüber Drittländern sowie der Übertragung nationaler Kompetenzen auf gemeinschaftliche Institutionen. Das Abkommen enthält auch keinerlei Mechanismen und Instrumente für einen Abbau des Wohlstandsgefälles zwischen den ungleichen Partnern. In gewisser Weise diente NAFTA lediglich der Formalisierung und Absicherung der bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen. Tatsächlich war der Grad der Handels- und Investitionsverflechtungen zwischen den USA und Mexiko auch schon vor Abschluss des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens weitaus höher als die wirtschaftlichen Interdependenzen der USA mit irgendeinem anderen lateinamerikanischen Land. Bereits vor Inkrafttreten der NAFTA hatte der Intra-Blockhandel zwischen den drei beteiligten Volkswirtschaften mehr als 45% von deren Gesamtausfuhren erreicht; inzwischen macht der Intra-Blockhandel über 55% der gesamten NAFTA-Exporte aus (vgl. Abbildung 5).

Abb. 5: NAFTA-Intrablockhandel 1992-2003
(in % der NAFTA-Gesamtexporte)



* Vorläufige Werte.

Quelle: Inter-American Development Bank (2003): *Integration and Trade in the Americas: A Preliminary Estimate of 2003 Trade*, Periodic Note, Washington, D.C., December 2003.

Das ungelöste Migrationsproblem

Nicht erfüllt hat sich bislang auch die Erwartung, dass durch das Nordamerikanische Freihandelsbündnis der Migrationstrom aus Mexiko in die USA eingedämmt würde. Von der durch die intensivierte Anbindung an die nördlichen Nachbarn in Gang gesetzten Dynamisierung der mexikanischen Volkswirtschaft wurde nicht nur ein Anstieg des Lohnniveaus erwartet, sondern auch die Schaffung hinreichend vieler neuer Arbeitsplätze für nicht und gering qualifizierte Arbeitskräfte im Lande selbst, so dass der ökonomische Migrationsdruck nachlassen würde.

Schon früher hatte es in den Beziehungen USA-Mexiko mehrfach Versuche gegeben, den Migrationsfluss zu steuern. Mit dem 1942 begonnenen *Bracero*-Programm wollten die USA, gerade in den Zweiten Weltkrieg eingetreten, ihren Bedarf an männlichen Arbeitskräften decken, vor allem in der Landwirtschaft. Nach Kriegsende wurde dieses Programm wegen des Wirtschaftsaufschwungs und des damit verbundenen Arbeitskräftebedarfs verlängert und erst 1964 einseitig von den USA beendet. Die *Bracero*-Periode hat einen bestimmten Migrantentypus gefördert: Junge Männer, aus ländlichen Gegenden und mit einem zeitlich begrenzten Arbeitsvertrag. Der unter US-Präsident Ronald Reagan 1986 verabschiedete *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) war die Antwort auf die wachsende Zahl illegaler Immigranten. IRCA

war zwar kein Amnestiegesetz für die illegalen Immigranten, aber wer nachweisen konnte, mindestens fünf Jahre ununterbrochen in den USA gelebt zu haben, erhielt eine Aufenthaltserlaubnis. IRCA hat das Migrationsmuster stark verändert, zumal sich mit dem *Special Agricultural Worker Program* (SAW) der Frauenanteil der mexikanischen Migranten deutlich erhöhte. Mit Inkrafttreten des IRCA und dem dadurch erleichterten Familiennachzug ist auch die mexikanische Binnenmigration innerhalb der USA angestiegen. Viele mexikanische Familien kamen aufgrund des erleichterten Familiennachzugs zusammen, ohne Pläne für eine baldige Rückkehr. Durch den IRCA verbesserte sich die Lage der jetzt „Legalen“ auf dem US-Arbeitsmarkt leicht, während sich die Situation der im informellen Sektor tätigen nicht legalisierten Migranten verschlechterte: Sie behielten zwar ihre Jobs, wurden aber geringer entlohnt als andere Arbeitnehmer. Mit dem IRCA kam es zu einer stärkeren Differenzierung des Migrantentypus nach Geschlecht, Alter und Dauer des Aufenthalts. Der *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) von 1996 verschlechterte den Status der illegalen Migranten weiter, da ihnen das neue Gesetz die Teilhabe an dem US-Schul-, Gesundheits- und Sozialwesen erschwerte. In den folgenden Jahren wurden seitens der USA weitere Maßnahmen zur Kontrolle der illegalen Einwanderung aus Mexiko ergriffen, wie beispielsweise die Programme *Guardia*, *Salvaguardia* und *Río*

Grande. Im Vordergrund stand dabei die bessere Überwachung der 3.200 Kilometer langen *línea*, der Grenze zu Mexiko, durch Verstärkung der *border control*, die nach den Ereignissen des 11. September 2001 noch weiter aufgerüstet wurde. Jedoch hat sich die Migrationsdynamik zwischen den beiden Nachbarländern trotz verstärkter Grenzkontrollen kaum verändert.

Schon 1991, als die Verhandlungen über ein zukünftiges Freihandelsbündnis zwischen Kanada, den USA und Mexiko begannen, hatte der mexikanische Präsident Carlos Salinas de Gortari betont, dass man ohne den Freihandelsvertrag Zeuge sein werde, wie Millionen von Mexikanern die Grenze zu den USA überschreiten, um dort nach Arbeit zu suchen. Auch der damalige US-Präsident George Bush Sr. und die *Commission for the Study of International Migration and Economic Development* hatten die NAFTA als einzige Möglichkeit gesehen, langfristig den Migrantenstrom zu reduzieren. Ein (Neben-)Ziel dieses Abkommens war von Anfang an also, den Migrationsstrom zu kontrollieren, zumal durch die Freihandelszone auch besser bezahlte Arbeitsplätze in Mexiko entstehen sollten.

Tatsächlich hat der NAFTA-induzierte *maquila*-Boom während der zurückliegenden Dekade jährlich etwa 60.000 neue Arbeitsplätze geschaffen, mit deutlich höheren Löhnen als im Landesdurchschnitt. Jedoch sind es Jobs mit langen Arbeitszeiten, die überwiegend auf der Basis von Zeitverträgen vergeben werden, um auf konjunkturell bedingte Schwankungen der Auftragseingänge aus den USA flexibel reagieren zu können. So sind von November 2000 bis März 2002 rezessionsbedingt in der *maquila* fast 300.000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Arbeitsplatz-Rotation weist einen der weltweit höchsten Werte auf: Nach OECD-Angaben bleiben in Mexiko nur 0,9% der Arbeitnehmer ein Jahr lang am selben Arbeitsplatz. Neben der Instabilität der Arbeitsverhältnisse ist der Lohnunterschied gegenüber den USA nach wie vor der wichtigste *Push*-Faktor für die mexikanische Emigration, die zu 98% in das nördliche Nachbarland geht. Auch nach zehn Jahren NAFTA hat die Migration aus Mexiko in die USA keineswegs abgenommen; die illegale Migration ist sogar von 210.000 auf schätzungsweise 270.000 Personen im Jahr gestiegen. Die Zahl der in den USA illegal lebenden Mexikanerinnen und Mexikaner betrug im Jahr 2000 etwa 4,5 Millionen, 2 Millionen mehr als 1995. Die *remesas*, die Zuwendungen der in den USA lebenden Migranten an ihre Familienangehörigen in Mexiko, betrugen im Jahr 2003 rund US-\$ 14,5 Mrd. Sie

stellen die zweitwichtigste Deviseneinnahmequelle Mexikos nach dem Erdöl dar, mit einer jährlichen Wachstumsrate seit 1999 von mehr als 17%. Etwa 11 Millionen Personen, vor allem Frauen und Geringqualifizierte aus den südlichen, ländlichen Regionen Mexikos – fast 18% der mexikanischen Bevölkerung – erhalten durchschnittlich sieben Mal im Jahr zwischen US-\$ 190 und 200 US-\$ an *remesas*. In Bundesstaaten mit langer Migrationstradition wie Jalisco, Michoacan, Guanajuato und Zacatecas übersteigen die Überweisungen aus den USA die finanziellen Zuwendungen der mexikanischen Zentralregierung (Financial Times, 19.09.2003).

Mexikanerinnen und Mexikaner bilden die zahlenmäßig größte Gruppe der *hispanics* in den USA (vgl. Tabelle 1). Nach den Ergebnissen der US-Volkszählung im Jahr 2000 betrug die Anzahl der mexikanischen Migranten rund 9,2 Millionen. Einwohner mexikanischer Herkunft machten 2002 mehr als 60% der *latinos*, der lateinamerikanischen Bevölkerung in den USA aus (vgl. Brennpunkt Lateinamerika Nr. 12/2003).

Tab. 1: Die Bevölkerung lateinamerikanischer Herkunft in den USA 2002

Herkunftsland, -region	Bevölkerungszahl	Anteil an der US-Gesamtbevölkerung in %
Mexiko	23.999.836	8,6
Puerto Rico	3.608.309	1,3
Kuba	1.357.744	0,5
Lateinamerika	37.872.475	13,5

Quelle: US Census Bureau.

Der freie Warenverkehr ist in der NAFTA weitgehend Wirklichkeit geworden und auch der grenzüberschreitende Kapitalverkehr ist weitgehend liberalisiert. Der nordwärts gerichteten Mobilität mexikanischer Wanderarbeiter wird aber nach wie vor gewaltsam Einhalt geboten. An dem „Tortilla-Curtain“ (so der Titel eines Buches des US-amerikanischen Schriftstellers T. C. Boyle) werden täglich 5.000 Mexikaner von US-Fahndern mit Hightech-Ausrüstung zurückgewiesen. Die verschärften Kontrollmaßnahmen an der Grenze können den Migrationsstrom aber nicht stoppen; denn dessen Existenz wird durch den faktisch binationalen Arbeitsmarkt ermöglicht und gesichert sowie durch die sozialen Netzwerke, die zwischen den in den USA lebenden Mexikanern und den in ihr Heimatland zurückge-

kehrten Migranten geknüpft wurden. Mexiko ist das einzige Land, das eine große Zahl von Ex-Migranten aus den USA aufweist.

Eine im September und Oktober 2003 im Auftrag der *Inter-American Development Bank* durchgeführte Meinungsumfrage hat ergeben, dass 81% der Einwohner Mexikos an die Möglichkeit denken, in die USA zu emigrieren. Dies deutet darauf hin, dass der Migrationsstrom aus Mexiko in die USA in den kommenden Jahren nicht zurückgehen wird, auch wenn die Grenzkontrollen weiter verschärft werden. Mittel- bis längerfristig könnte aber die Bevölkerungsentwicklung in Mexiko zu einer Lösung des Migrationsproblems beitragen. Die jährliche Wachstumsrate der mexikanischen Bevölkerung, die Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts noch 3,3% betragen hatte, ist auf 1,5% gesunken. Die 1974 gestarteten staatlichen Familienplanungsprogramme zeigen Erfolge: Mexikanische Frauen brachten im Jahr 2000 im Durchschnitt 2,5 Kinder zur Welt, 1965 waren es noch 7 Kinder. Projektionen der *Vereinten Nationen* lassen erkennen, dass die jährliche Wachstumsrate der mexikanischen Bevölkerung bis 2050 auf nur noch 0,03% fallen wird. Der Anteil der Bevölkerung im noch nicht erwerbstätigen Alter geht in den kommenden Dekaden zurück, während der Altenquotient, d.h. der Anteil der Menschen in der Altersgruppe über 60 Jahre zunächst noch relativ gering bleibt (derzeit ca. 7%). Damit reduziert sich die Belastung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch die Finanzierung der noch nicht und nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung. Dieser *demographische Bonus*, den die sich verändernde Altersstruktur der mexikanischen Bevölkerung dem Land verschafft, bleibt jedoch nur drei bis vier Jahrzehnte erhalten. Danach wird sich Mexikos Altersstruktur erneut stark verändert haben und der derzeitigen westeuropäischen Länder ähneln. Gelingt es, diesen demographischen Bonus zu nutzen, um den mexikanischen Kindern und Jugendlichen eine bessere und längere schulische Ausbildung zu ermöglichen und hinreichend viele Arbeitsplätze für qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen, kann mit einem Rückgang des Migrationsdrucks gerechnet werden.

Abschied vom Freihandel?

Der mexikanische Präsident Vicente Fox Quesada hat das Migrationsproblem bei dem außerordentlichen Amerika-Gipfel im Januar 2004 in Monterrey erneut angesprochen, und eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den USA gefordert, die nach dem 11. September 2001 ab-

gebrochen worden waren. Bereits zuvor hatte US-Präsident George W. Bush angekündigt, mit einem neuen Gesetz den illegal in den USA lebenden mexikanischen Migranten die Möglichkeit zu schaffen, befristete Aufenthaltsgenehmigungen zu erhalten. Offen ist allerdings, wie viele Betroffene von diesem Angebot tatsächlich profitieren können, das Wahlkämpfer Bush wohl nicht nur zur Verbesserung des seit dem Irak-Krieg gespannten Verhältnisses zu Mexiko gemacht haben dürfte, sondern vor allem auch mit Blick auf die Millionen wahlberechtigten US-Bürger mexikanischer Herkunft.

Nicht von ungefähr wird in Mexiko auf neue Vorschläge und Versprechen der US-Politik zurückhaltend bis misstrauisch reagiert, denn zu oft schon sind daran geknüpfte Erwartungen enttäuscht worden. Dies gilt auch für hochgesteckte Erwartungen an die mexikanische NAFTA-Mitgliedschaft, deren Bilanz nach zehn Jahren zwiespältig ausfällt. Die Washingtoner Stiftung *Carnegie Endowment for International Peace* hat in einer Studie zu den mexikanischen NAFTA-Erfahrungen den Schluss gezogen, dass zur Erhöhung der Lebensqualität armer Menschen mehr nötig sei als nur Handelsliberalisierung (Financial Times Deutschland, 29.12.2003). Immerhin hat Mexiko seit 1992, außer NAFTA, zahlreiche weitere Freihandelsabkommen geschlossen: Mit Chile (1992), mit Venezuela und Kolumbien das G3-Abkommen (1995), mit Costa Rica (1995), Bolivien (1995), Nicaragua (1998), mit der EU (2000), mit Israel (2000), mit der *European Free Trade Association/EFTA* (2001) sowie mit den zentralamerikanischen Ländern des *Triangulo del Norte*, El Salvador, Guatemala und Honduras (2001). Inzwischen ist die Freihandelseuphorie allerdings abgeklungen, denn man musste lernen, dass mit Freihandelsabkommen keine Garantie für Wohlstandsmehrung verbunden ist. Zudem wird in Mexiko aufmerksam registriert, wie in dem laufenden US-Präsidentenwahlkampf in allen Lagern mit protektionistischen Parolen gegen Freihandel polemisiert wird; der derzeit aussichtsreichste Kandidat für die Demokratische Partei, John Kerry, verspricht sogar, im Falle seines Wahlsieges alle bestehenden Freihandelsverträge einer kritischen Prüfung auf Sozialverträglichkeit zu unterziehen.

Nicht nur die ambivalenten NAFTA-Erfahrungen Mexikos haben auch anderswo in Lateinamerika zunehmend Vorbehalte gegen die geplante gesamtamerikanische Freihandelszone geweckt, für die das Nordamerikanische Freihandelsabkommen als Modellvorlage dienen sollte (vgl. Brennpunkt Lateinamerika Nr. 15/2003).

Inzwischen ist das ursprünglich ambitionierte Projekt eines sich von Alaska bis Feuerland erstreckenden Handelsblocks der beiden Amerikas in Folge lateinamerikanischer Vorbehalte auf eine *Light*-Version geschrumpft. Mehrere lateinamerikanische Staaten unter Führung Brasiliens widersetzten sich dem Wunsch der US-Regierung, das ALCA-Projekt auf die Tagesordnung der *Cumbre Extraordinaria de las Américas* zu setzen, des außerordentlichen Gipfeltreffens der 34 Staats- und Regierungschefs aus den beiden Amerikas, das am 12./13. Januar 2004 in der mexikanischen Stadt Monterrey stattfand. Tatsächlich wird in der neunseitigen Abschlusserklärung des Gipfeltreffens, der *Declaración de Nuevo León*, auf lediglich sieben Zeilen zwar der Fortschritt genannt, der bei den ALCA-Verhandlungen erzielt worden sei, ein konkretes Datum für den Abschluss dieser Verhandlungen ist aber

nicht genannt. Ohnehin ist spätestens seit dem 8. Treffen der ALCA-Handelsminister im November 2003 in Miami deutlich geworden, dass ein gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen als bloße Süderweiterung der NAFTA nicht zustande kommen wird, sondern allenfalls als ein relativ loses Handelsabkommen, welches es den teilnehmenden Ländern erlaubt, sich selektiv und mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten zu beteiligen (vgl. Brennpunkt Lateinamerika Nr. 24/2003). Das ALCA-*Comité de Negociaciones Comerciales* (CNC), das im Februar 2004 im mexikanischen Puebla über das weitere Procedere verhandeln sollte, musste seine Beratungen nach einer Woche ergebnislos vertagen. Offensichtlich sind die Interessen und Prioritäten in den interamerikanischen Beziehungen bei den Beteiligten derzeit sehr unterschiedlich, und dies nicht nur bei Handelsfragen.

Nützliche Internet-Adressen zum Thema:

<http://www.banamex.com>
<http://www.mty.itesm.mx>
<http://www.carnegie.org>
<http://www.naftaworks.org>
<http://www.census.gov>
<http://www.summit-americas.org>

<http://www.fes.cl>
<http://www.ustr.org>
<http://www.ftaa-alca.org>
<http://www.worldbank.org>
<http://www.iadb.org>
<http://www.wto.org>

Autorennotiz:

Prof. Dr. rer. pol. Hartmut Sangmeister lehrt Entwicklungsökonomie an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Forschungsschwerpunkte der letzten Jahre: Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Lateinamerikas; wirtschaftspolitische Reformprozesse und regionale Integration im südlichen Lateinamerika.

E-Mail: hartmut.sangmeister@urz.uni-heidelberg.de

Dipl.-Mathematikerin Amaranta Melchor del Río ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Forschungsschwerpunkt: Migration und regionale Integration in den Amerikas.

E-Mail: Amaranta.Melchor@urz.uni-heidelberg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: € 61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); € 46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); € 31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von € 15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten € 3,10 (für Studierende € 2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-Mail: publications@iik.duei.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>

LATEINAMERIKA ANALYSEN

ISSN 1619-1684

Nr. 7, Februar 2004

Offener Teil

Berthold Molden: Die Debatte um David Stolls Menchú-Kritik: Vom US-Akademiker-Streit zur geschichtspolitischen Kontroverse in Guatemala

Marcus Klein: Die chilenische Rechte nach der Rückkehr zur Demokratie: Das Beispiel der *Unión Demócrata Independiente*, 1990-2003

Themenschwerpunkt

Neoinstitutionalismus in der Lateinamerikaforschung

(Jörg Faust / Detlef Nolte)

Detlef Nolte: Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien

Richard Ortiz Ortiz: Institutionelle Ansätze und die Präsidialismusdebatte in Lateinamerika – Die Heidelberger Schule und der historisch-empirische Ansatz

Hans-Joachim Lauth: Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika

Fabrice Lehoucq: Political institutions, instability, and democratic performance in Latin America: A research agenda

Jörg Faust: Basket case or shining star? Theoretical progress, institutional economics and development in Latin America

Forum & Debatte

Christian von Haldenwang: Systemische Politikfähigkeit: Leitbilder der Staatsreform in Lateinamerika

Jahresabonnement: € 29,70, Einzelheft € 13,30;

Vorzugspreise für Studierende, Schüler und Erwerbslose: Jahresabonnement € 23,00, Einzelheft € 10,00 (Preise jeweils zzgl. Versandkosten).

Nähere Informationen, Abstracts aller Artikel und ausgewählte Volltexte im Internet:

<http://www.duei.de/iik/lateinamerika-analysen/>

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8, 20354 Hamburg

Tel. 040/41 47 82 27 - Telefax 040/41 47 82 41

E-Mail: publications@iik.duei.de - Internet: <http://www.duei.de/iik>